

**XVII Congreso de la Asociación Española  
de Ciencia Política y Administración**

*La democracia ante los desafíos multinivel*

Burgos, 21 al 24 de julio

**GT 3.3**

**Procesos de erosión democrática: el papel de las élites políticas en América Latina**

**Título de la ponencia:**

**¿A quién llama el presidente? Nombramientos públicos en el poder ejecutivo de Ecuador durante el gobierno de Rafael Correa (2007-2017).**

**Autora:**

**María Imelda Robalino**

Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador

**Resumen**

El capítulo se centra en el poder ejecutivo del Ecuador, específicamente en las autoridades de libre nombramiento y remoción, durante el gobierno de Rafael Correa (2007-2017). Nos preguntamos ¿Cuáles son las razones identificadas por los propios actores para su nominación? En respuesta se propone un diseño cualitativo que privilegia la información recopilada mediante entrevistas y un marco teórico que moviliza dos conceptos claves: la relación con el presidente y las competencias laborales de los sujetos. Las entrevistas se realizaron a ocho autoridades, con rango de ministros o viceministros, nombradas directamente por el presidente y responsables de varios de los cambios políticamente más importantes, en su gobierno. La relación con el presidente describe el vínculo no solamente político sino también personal o profesional entre los sujetos y es un concepto utilizado para estudiar los gabinetes de presidentes outsiders o populistas, que nacen fuera del sistema de partidos o en respuesta a su crisis, como el caso del Ecuador. La competencia laboral, combina la formación y experiencia previa con los atributos de los sujetos, vistos como emprendedores políticos. De esta manera, el estudio contribuye al debate sobre élites políticas porque propone un marco teórico que incorpora la perspectiva del agente y el debate con la literatura sobre gabinetes ministeriales y emprendimiento político.

## **Introducción**

La literatura que analiza las motivaciones detrás de los nombramientos políticos en el ejecutivo, considera dos variables: la lealtad con los objetivos políticos del presidente y la competencia o experiencia laboral relacionada con el cargo. Empíricamente, estos estudios se concentran en Asia, Europa y Norteamérica; son de tipo cuantitativo y utilizan los resúmenes -u hojas de vida- de las personas nombradas, como fuente de información. En el lado teórico, se evidencia la falta de un marco teórico explícito (Cocciasecca et.al, 2020) y de una definición operativa precisa (Ouyang et.al. 2016).

En contraposición, nuestra contribución en el libro propone un diseño cualitativo de algunos nombramientos de autoridades de la función ejecutiva del Ecuador durante el periodo 2007-2017 basada, principalmente, en los datos recopilados mediante entrevistas a las personas nombradas, por tanto, incorpora la visión del agente. En lo teórico combina dos literaturas: los estudios sobre presidentes outsiders para analizar la relación con sus gabinetes, más allá de la lealtad política (Carreras, 2013; Solano et.al., 2022); y, el emprendimiento político para identificar los atributos y destrezas de los sujetos (Mintrom, 2019), adicional a su formación y experiencia laboral previa (Moreno, 2014; CLAD, 2016).

Los resultados muestran una motivación altamente meritocrática que privilegia la formación académica y la experiencia previa de los nominados, en el sector de las políticas públicas, correspondiente con su cargo. De hecho, son estas personas las que presentan más atributos y destrezas durante su gestión. Las conclusiones contribuyen tanto a la comprensión de la toma de decisiones sobre los nombramientos gubernamentales; como a la caracterización de los perfiles requeridos para impulsar los cambios políticamente importantes, desde el poder ejecutivo.

El documento se estructura de la siguiente manera. Primero, se presenta el contexto político e institucional del Ecuador, en referencia al tema de investigación; Segundo, se describen brevemente los casos objeto de estudio. Tercero, se desarrolla el marco teórico y la metodología utilizada. Finalmente, se presentan los resultados para cada una de las categorías estudiadas y se propone una clasificación para los casos analizados.

### **1. Ecuador: contexto político e institucional**

La década anterior, a la elección de Rafael Correa, fue un periodo de inestabilidad política, en el Ecuador. Tres presidentes fueron destituidos por el parlamento, después de intensas movilizaciones sociales. Los gobiernos eran minoritarios, porque la excesiva fragmentación partidaria, el sistema de asignación de escaños y la propia fragmentación social, reducían, al mínimo, el apoyo del presidente en el Parlamento. Las alianzas entre el ejecutivo y el legislativo se caracterizaron por ser clandestinas, inestables y más basadas en prácticas corruptas que en consideraciones ideológicas (Machado, 2007: 129). La integración y la rotación del gabinete presidencial, también respondía a estas prácticas (Pachano, 2010: 311). Además, los poderes

fácticos, como los empresarios y los militares, se constituyeron en actores de veto de las agendas presidenciales (Meléndez and Moncagatta, 2017: 414).

En contraposición, a partir de 2007, Ecuador experimentó, en términos generales, un periodo de estabilidad política. Rafael Correa, a diferencia de sus antecesores, terminó su mandato presidencial y fue reelecto en dos ocasiones (2007-2009, 2009-2013, 2013-2017). Además, junto al movimiento PAIS, rompió con la histórica debilidad de los presidentes sin apoyo en el Legislativo<sup>1</sup>.

En 2008, se aprobó, mediante referéndum, la nueva Constitución de la República del Ecuador que determinó la integración y las atribuciones del poder Ejecutivo; y, las facultades del presidente respecto a su organización y al nombramiento -y destitución- de sus responsables. En relación a su integración, son parte del ejecutivo: la presidencia y la vicepresidencia de la República, los ministerios de Estado y otras entidades que se ubican después de los ministerios y bajo su supervisión administrativa. Respecto a las atribuciones, le corresponde: la dirección de las políticas públicas nacionales o estatales; la planificación del desarrollo nacional; la gestión para la prestación de bienes y servicios; la regulación y la evaluación. Finalmente, el presidente de la República está facultado para: dirigir la administración pública y promulgar los decretos necesarios para su integración, organización, regulación y control; crear, modificar y suprimir ministerios u otros órganos que formen parte del ejecutivo; y nombrar y destituir ministros de Estado, sin la intervención del parlamento.

En el plano institucional, la facultad nominadora del presidente, durante el periodo de estudio, fue regulada por dos leyes: la Ley orgánica del servicio civil y carrera administrativa (LOSCCA) y la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP). La LOSCCA promulgada en el 2003, guardó el criterio de “confianza política” en la designación de las máximas autoridades de las organizaciones públicas y las de segunda línea<sup>2</sup> e incorporó a funcionarios de menor nivel jerárquico como los coordinadores generales, los asesores o los directores (Artículo 92). La norma, además, determinó que estos funcionarios sean de libre nombramiento y remoción; puesto que sus cargos estaban a disposición de las máximas autoridades, quienes podían nombrarlos o removerlos sin que esto implicara destitución o sanción disciplinaria de ninguna naturaleza (Artículo 93). En el año 2010, durante el segundo mandato de Rafael Correa se expidió la LOSEP con el mismo espíritu de la norma anterior, la diferencia estuvo en la normativa secundaria. Varias resoluciones del Ministerio del trabajo incorporaron criterios meritocráticos para su nombramiento. Entre las normas expedidas encontramos: la reglamentación para la contratación de gerentes de proyectos (2010), de gerentes institucionales (2014), de consejeros de gobierno y de asesores (2014) (Jara-Iñiguez and

---

<sup>1</sup> Esta mayoría partidaria tuvo dos lecturas. Positiva porque moderó la fragmentación del sistema, hubo continuidad a las políticas y contribuyó a fortalecer el Estado en términos de capacidades (Freidenberg, 2012: 146). Negativa por la baja iniciativa del Parlamento que se dedicó a avalar los proyectos del Ejecutivo (Pachano, 2010: 310; Freidenberg, 2012: 146; Polga-Hecimovich, 2013: 150).

<sup>2</sup> La Ley de servicio civil y carrera administrativa de 1978, permitió que las designaciones de las más altas autoridades de las organizaciones públicas, se realicen con base en la “confianza política” (Artículo 90). Salvo estas excepciones, la selección de funcionarios era meritocrática e incluso el asumir una responsabilidad mayor como una dirección departamental, por ejemplo, era parte de la carrera administrativa.

Cedeño-Alcívar, 2020: 52-53). De esta manera, los funcionarios del nivel jerárquico superior eran designados por confianza política, pero cumpliendo ciertos criterios meritocráticos.

En el plano material, al presidente de la República le correspondió nombrar directamente, a setenta y nueve funcionarios. Los nombramientos, en correspondencia con la organización del poder ejecutivo vigente a la finalización del tercer mandato de Rafael Correa, se distribuyeron de la siguiente manera: 6 ministros de coordinación, 4 secretarios transversales, 11 ministerios sectoriales, 7 secretarías nacionales, 5 autoridades de defensa nacional, 24 autoridades de diferentes organizaciones, 22 delegados en directorios de empresas públicas (Gobierno Nacional, 2017: 61-64).

## **2. Los casos estudiados**

La investigación analiza ocho nombramientos públicos, realizados por el presidente de la República de Ecuador, mediante decreto ejecutivo. Estos nombramientos, designaron a los responsables de diferentes organizaciones de la función ejecutiva que, además, emprendieron cambios políticamente importantes durante el periodo 2007-2017 (Robalino y De Visscher, 2021).

En relación al tipo de cambio, cinco de los ocho casos corresponden a la “creación pura” de organizaciones, sin conexiones con otras unidades u organizaciones precedentes (Casos: MCPE, ECU911, MJDHC, SENAMI, SENESCYT). En un caso la creación ocurre por conversión, e implica el cambio de una figura jurídica privada (empresa privada, fundación o corporación propiedad del Estado) por otra prevista en la esfera administrativa pública, con el mismo objeto, pero modificando la ley que la rige (Caso: CNEL). En otro, la creación tiene como finalidad reemplazar a una organización existente y sustancialmente diferente porque su alcance es más amplio, tiene nuevas competencias o su forma organizativa es diferente (Caso: SENAGUA). Finalmente, un caso refiere el cambio de nivel jerárquico, es decir la promoción de una organización a una forma superior (Caso. INEC) (Robalino y De Visscher, 2022).

Respecto a los sectores de las políticas públicas, los casos abarcan varios. El sector social, en particular la política migratoria y de educación superior (Casos: SENAMI, SENESCYT). Los sectores estratégicos relacionados con los recursos eléctricos e hídricos (Casos: CNEL, SENAGUA); la seguridad ciudadana y penitenciaria (Casos: ECU911, MJDHC); y, la política económica (Caso: MCPE). En la tabla 1 se presentan: los casos, con sus correspondientes siglas; el cargo y periodo de la persona nominada; y, el cambio que emprendió.

**Tabla 1:** Casos estudiados

<b>Caso</b>	<b>Cargo</b>	<b>Inicio</b>	<b>Fin</b>	<b>Cambio emprendido</b>
SENAMI	Secretario nacional de los migrantes	06-03-2007	17-09-2007	Creación de la Secretaría nacional de los migrantes
MCPE	Ministro de coordinación de la política económica	31-10-2007	19-12-2008	Creación del ministerio de coordinación y del Consejo sectorial de política económica
MJDHC	Ministro de justicia, derechos humanos y cultos	14-11-2007	11-02-2009	Creación del Ministerio de justicia, derechos humanos y cultos
SENAGUA	Secretario nacional del agua	04-06-2008	21-04-2010	Creación por reemplazo de la Secretaría nacional del Agua Antes, Consejo nacional
SENESCYT	Secretario nacional de ciencia, tecnología e investigación	15-10-2010	24-06-2011	Creación de la Secretaría nacional de educación superior, ciencia, tecnología e innovación
ECU911	Ministro de coordinación de seguridad	17-12-2010	24-05-2013	Creación del Servicio de Seguridad Integrado ECU-911
CNEL	Ministro de coordinación de sectores estratégicos	28-11-2012	22-09-2016	Creación por conversión de la Compañía nacional de electricidad Antes, 9 sociedades anónimas.
INEC	Director Ejecutivo del instituto nacional de estadística y censos	28-11-2012	25-11-2016	Cambio de nivel jerárquico del Instituto nacional de estadísticas y censos

### 3. Marco teórico y diseño metodológico

Las preguntas formuladas en la investigación son las siguientes ¿Cuáles son las razones identificadas por los propios actores para su nominación? ¿Estas razones, son técnicas o políticas? ¿Qué características presentan los emprendedores políticos detrás de algunos de los cambios más importantes, realizados durante el gobierno de Rafael Correa en Ecuador? Para responder se movilizan tres conceptos: la relación con el presidente; la competencia laboral que combina la formación y experiencia; y, los atributos y destrezas de los sujetos, vistos como emprendedores políticos. A continuación, la definición de cada uno de ellos.

#### *Lealtad política y otras formas de relación con el presidente*

En el análisis de los nombramientos presidenciales, un primer grupo de literatura se concentra en la “lealtad política”. Por ejemplo, Ouyang y Waterman, en sus investigaciones sobre los gobiernos de Bush y Obama, en los Estados Unidos, definen esta variable como la sumatoria de la participación del sujeto en: la campaña, el equipo de inauguración, el partido, la Casa

Blanca, el equipo de transición, el Congreso u otros trabajos de tipo político (Ouyang et.al, 2016; Waterman and Ouyang, 2020).

Un segundo grupo utiliza la “afiliación política” en un sentido más amplio, porque refiere: “el grado en que un determinado ministro sirve como agente de un partido (o cualquier otro grupo) en el gabinete o simplemente representa sus puntos de vista personales”. En su estudio sobre el caso argentino, Camerlo and Pérez-Liñan, proponen cinco modalidades para definir esta variable: (a) miembro de un partido o grupo político; (b) líder sindical (c) representante de asociaciones empresariales; (c) portavoz de otros grupos sociales; (d) individuo con vínculos personales con el presidente (2015: 322).

Finalmente, la literatura que analiza los gabinetes de presidentes outsiders, como el caso de Fujimori en Perú (Carreras, 2013) y de presidentes populistas, como Correa en Ecuador, Bolsonaro en Brasil y Bukele en El Salvador (Solano et. al. 2022) se aleja del concepto de lealtad o afiliación política. En su defecto, estas investigaciones utilizan la independencia (Carreras, 2013) y el tipo de vínculo previo con el presidente como criterios de análisis; y, si bien este vínculo puede ser político, también puede ser: profesional, personal, empresarial, militar o religioso. (Solano et. al. 2022: 299).

La investigación, utiliza la variable “relación con el presidente”, para explicar los nombramientos en la Función Ejecutiva de Ecuador, durante el periodo 2007-2017, con las siguientes modalidades: (a) Política si es miembro del actual partido oficialista, si ha militado en el mismo partido o coalición política del presidente o ha defendido posiciones políticas similares (Solano et. al. 2022: 299). (b) Profesional, si trabajó en la misma organización pública o privada que el presidente. (c) Personal, si tiene una relación de amistad previa con el presidente.

La selección de la variable y de sus modalidades, concuerda con la literatura que caracteriza a Rafael Correa como un outsider político y a su gobierno como mayoritario, si consideramos el número de curules en el Parlamento. De hecho, previo a su primera candidatura presidencial, en 2006, Correa no había ocupado ningún cargo de elección nacional o local. Su movimiento Patria Altiva i Soberana (PAIS) era una agrupación surgida fuera del sistema de partidos tradicional<sup>3</sup> (Machado, 2007; Freidenberg, 2008), conformado por intelectuales, académicos y militantes de izquierda (de la Torre, 2013: 2008).

### ***Las competencias para ejercer el cargo***

Los textos revisados presentan dos definiciones operativas la primera utiliza el concepto de competencia (Waterman and Ouyang, 2020: 5) y la segunda se refiere a experiencia técnica (Camerlo and Pérez-Liñan: 322). Aunque no se señale expresamente, ambas se ubican en un

---

<sup>3</sup> Freidenberg, Flavia (2008a): “Correasos, cholocracia, populisme religieux et ingouvernabilité en Équateur”, en Olivier Dabéne (editor): *Amérique Latine, les élections contre la démocratie?*, París, Presses de Sciences Po, pp.215-236.

marco teórico funcionalista, porque consideran que la experiencia profesional previa es el factor clave para asegurar el cumplimiento de las funciones del puesto actual (Fierro-Celi, 2017: 97). En este marco suman puntos: la experiencia previa en la agencia, en el poder ejecutivo, en gestión pública, a nivel estatal, en la tarea y en el área temática (Waterman and Ouyang, 2020: 5). A este listado, se incorpora la formación académica avanzada, en el campo de las políticas (Camerlo and Pérez-Liñan: 322).

Más allá de la literatura específica sobre los nombramientos en el ejecutivo, la noción de “competencias” ha sido ampliamente debatida en la región, como un eje fundamental para la profesionalización del sector público, impulsada por el Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). En sus documentos, se identifican dos elementos claves para nuestro estudio: (1) las competencias se expresan en la acción (CLAD, 2016) pues “son indicadores de conducta o conductas observables” (Moreno, 2014: 53). (2) las competencias articulan tres componentes: el saber o conocimiento; el saber hacer o experiencia y las aptitudes o saber ser (Moreno, 2014: 53; CLAD, 2016: 66-67).

Esta definición, permite operativizar el concepto de competencia laboral, en tres dimensiones. (a) La formación puede ser en el campo de las políticas públicas o en el puesto objeto de la nominación. (b) La experiencia previa tanto en el sector específico de la política como en la administración pública (Camerlo and Pérez-Liñan, 2015: 322). (c) Los atributos de los sujetos, vistos como emprendedores políticos, porque participaron en la concepción, el diseño e implementación de algunos de los cambios, políticamente más importantes durante el gobierno de Rafael Correa, en Ecuador (Roberts, 1992).

De esta manera, se incorpora la literatura sobre emprendimiento político, principalmente los estudios de “policy narrative framework” que se concentran en la personalidad de estos actores (Capano y Galanti, 2018: 30), como la propuesta de Mintrom (2019) sobre atributos y destrezas. Para este autor, los atributos son las capacidades naturales e innatas; en tanto que las destrezas son aquellas habilidades desarrolladas por los emprendedores políticos y que pueden ser aprendidas en entornos educativos o con la práctica (Mintrom, 2019: 311 -312). En la tabla 2 se enlistan y definen cada uno.

**Tabla 2:** Atributos y destrezas de los emprendedores políticos

<b>ATRIBUTOS</b>	
<b>Tenacidad</b>	Es la actitud que impulsa a los emprendedores políticos a trabajar para lograr sus objetivos, en contextos muy complejos y en los que las posibilidades de éxito pueden parecer escasas
<b>Agudeza social</b>	Les permite entender las ideas, los motivos y las preocupaciones de los demás en su contexto de política local; es decir cómo la gente piensa en los problemas para responder eficazmente
<b>Credibilidad</b>	Los emprendedores pueden lograr credibilidad de varias maneras: demostrar experiencia en un campo particular, mantener posiciones particulares dentro o alrededor del gobierno, o tener una narrativa convincente de sus vidas y sus logros pasados
<b>Sociabilidad</b>	Les otorga la capacidad para identificar los puntos de interés común entre ellos y los demás, para ampliar sus redes y crear coaliciones de promoción

DESTREZAS	
<b>Pensamiento estratégico</b>	Cuando el emprendedor elige una meta en particular y determina el conjunto de acciones y los recursos para lograrla.
<b>Construcción de equipos</b>	Los emprendedores políticos deben ser jugadores en equipo, sus acciones deben ser llevadas a cabo por equipos y no por un solo individuo heroico y solitario
<b>Obtención de pruebas</b>	Los emprendedores políticos deben ser expertos en reunir pruebas y utilizarlas estratégicamente para resaltar los problemas que requieren respuestas y apoyar sus propuestas de cambio
<b>Argumentación</b>	Los emprendedores políticos necesitan demostrar y justificar sus propuestas para generar apoyo; y, refutar las otras visiones para reducir la oposición al cambio
<b>Atraer a múltiples audiencias</b>	Los emprendedores, requieren contar la misma historia de diferentes maneras. Esto requiere reflexionar cuidadosamente sobre la naturaleza del contenido y el modo de entrega más eficaz para conectar con cada audiencia específica.
<b>Negociación</b>	Esta habilidad permite que el emprendedor político obtenga apoyo de los beneficiarios del cambio o reduzca el número y alcance de conflictos con los posibles perjudicados
<b>Participación en redes</b>	Es decir, ser parte de un conjunto de actores políticos que, desde distintos espacios, están interconectados e intercambian ideas, recursos y propuestas

Fuente: Mintrom, 2019: 311 -314

### ***Recopilación y análisis de información***

La investigación plantea un diseño cualitativo que privilegia la información recopilada mediante entrevistas, complementada con información secundaria.

Se entrevistaron ocho autoridades, con rango de ministros o viceministros, nombradas directamente por el presidente y responsables de varios de los cambios políticamente más importantes, en su gobierno<sup>4</sup>. Se realizó un análisis temático de las entrevistas mediante el software ATLAS.ti. El proceso de codificación fue de tipo “top down”, porque el árbol de códigos, no emergió de los datos, sino que fue elaborado a partir de la literatura (Gibson y Brown, 2009: 15-21). Para obtener los resultados se elaboraron: matrices cualitativas o textuales, análisis de frecuencia de códigos y gráficos de sankey (Freiden, 2017: 78, 80)

Para complementar los datos provenientes de las entrevistas se utilizó información secundaria. Primero, se recopilaron las hojas de vida de las ocho autoridades desde la página de LinkedIn porque la información es provista por la misma persona<sup>5</sup>. Luego, se utilizó el motor de búsqueda Bing de Microsoft para recopilar notas de prensa y entrevistas. La búsqueda no se enfocó en la gestión del cargo sino en su nominación y, en respuesta a la pregunta de investigación, en las razones identificadas por los propios actores, no en la percepción externa. Por tanto, las notas de prensa debían incorporar menciones textuales o parafraseadas de la persona nombrada. En total se recopilaron 23 documentos que fueron agregados al proyecto de Atlasti y codificados con el protocolo aplicado en las entrevistas.

<sup>4</sup> Las entrevistas, forman parte de una investigación previa sobre los cambios en las organizaciones de la función ejecutiva durante el gobierno de Rafael Correa en Ecuador (2007-2017), que utilizó el emprendimiento político como uno de los factores explicativos. No obstante, la información recopilada superó el objetivo original lo que motivó un nuevo análisis temático del contenido, con atención a la problemática y marco teórico propuestos en esta investigación.

<sup>5</sup> Desde LinkedIn se obtuvieron las hojas de vida de las autoridades correspondientes a los casos: CNEL, SENESCYT y SENAMI. En los casos SENAGUA, MJDH, ECU911 y CPE se recurrió a otras páginas web; y, del caso INEC no fue posible encontrar el documento

## 4. Resultados

### *Formación y experiencia*

Todas las personas nominadas poseen un título de tercer nivel o licenciatura. Seis, de los ocho casos, registran títulos de posgrado y cuatro son de doctorado o PhD. También, las áreas de conocimiento están relacionadas con el sector de las políticas públicas, en el que se desempeñaron. En la tabla 3 se ubican los casos en función a estas dos dimensiones de la variable formación.

**Tabla 3:** Formación de los nominados

		<i>Nivel de formación</i>		
		<b>Doctorado</b>	<b>Maestría</b>	<b>Licenciatura</b>
<i>Sector de la política</i>	<b>Si</b>	MCPE MJDHC INEC	SENAGUA	ECU911
	<b>No</b>	SENESCYT	CNEL	SENAMI

Respecto a su trayectoria profesional, se observa que, en seis de los ocho casos, las personas nominadas registran experiencia previa en el sector específico de la política, cinco desde el Estado y uno desde el sector privado. Solamente, en dos casos, la experiencia no guarda relación con el cargo objeto de su nominación (Tabla 4). Estas trayectorias laborales fueron recopiladas desde fuentes secundarias, pero también descritas por los propios actores y como se analizará más adelante, son fuente de su credibilidad.

**Tabla 4:** Experiencia de los nominados

		<i>Sector</i>	
		<b>Público</b>	<b>Privado</b>
<i>Sector de la política</i>	<b>Si</b>	MCPE SENAGUA ECU911 INEC CNEL	MJDHC
	<b>No</b>		SENAMI SENESCYT

### *La relación con el presidente*

Para observar la variable “relación con el presidente” se utilizaron tres modalidades: política, profesional y personal. Los casos mayoritariamente se ubican en las dos primeras y sólo en uno el vínculo es personal. Adicionalmente, durante el análisis se constató que esta relación puede

ser directa o mediada por otro actor político. La tabla 5 presenta los casos en función a estas dimensiones y en los párrafos a continuación, se caracterizan las diferentes relaciones.

**Tabla 5:** Relación entre los nominados y el presidente

	<i>Modalidad</i>		
	<b>Política</b>	<b>Profesional</b>	<b>Personal</b>
<b>Directa</b>	SENAMI MCPE MJDHC INEC		SENESCYT
<b>Indirecta</b>		SENAGUA ECU911 CNEL	

**La relación política** se presenta al interior de un partido o coalición o de manera más amplia en la defensa de posiciones similares (Solano et. al. 2022: 299). No obstante, la reciente creación del movimiento Patria Activa y Soberana (PAIS), la designación del primer secretario nacional del migrante, muestra ya un vínculo con la organización política y el trabajo realizado durante la campaña electoral de 2006.

De pronto aparece esta nueva contienda electoral, empezamos a ver quiénes son los candidatos y principalmente a revisar sus planes de gobierno. Ninguno, excepto el candidato, en su momento, Rafael Correa, tenía una propuesta específica para los migrantes y eso me pareció interesante [...] Mi involucramiento empieza con revisar el Plan de Gobierno, en donde se hacía la propuesta para la creación de la Secretaría Nacional del Migrante [...] Entonces, conversamos y empecé a dar propuestas [...] Eventualmente, me atendieron y me [contactaron con la persona] encargada de llevar todas las propuestas de migrantes. [...] Llega a ser presidente y resulta que yo soy amigo del presidente, director de Alianza País acá en Estados Unidos, uno de los autores de las propuestas de migración para la campaña de Correa (entrevista SENAMI).

Otros casos, presentan una relación más ideológica que militante, como la nominación del ministro de coordinación de la política económica (2007- 2008), del ministro de justicia, derechos humanos y cultos (2007- 2009) y del director ejecutivo del Instituto nacional de estadísticas y censos (2012 – 2016)

Mira, teníamos de entrada una coincidencia de principios y también una coincidencia en torno a referencias teóricas. Rafael Correa es más de un pensamiento neo keynesiano y obviamente es antiimperialista, con una clara y profunda sensibilidad social, democrática, nacionalista - popular. En cambio, como mi matriz está más vinculada a la teoría de la dependencia y a las teorías críticas, al marxismo y al posmarxismo [...] entonces, nos complementábamos bastante bien (entrevista MCPE).

El presidente Correa me llamó, me pidió mi opinión sobre la creación del Ministerio de Justicia. Yo, en esa época, dirigía Pro Justicia, un programa de reforma judicial y meses antes habíamos invitado al presidente para que conozca del Plan Estratégico de Modernización de la función judicial [...] El presidente acudió a esa invitación [...] fue personalmente, esto fue en mayo del año 2007 y escuchó nuestros planteamientos (entrevista MJDHC)

Al momento que yo entré en la dirección ejecutiva del INEC la orientación específica que yo recibí, del secretario de planificación y el presidente de la República, fue justamente el

empoderamiento del INEC [...] Obviamente, era la orientación en la yo también creía [...] siendo yo una persona del mundo de los datos, quería un instituto de estadística que cumpla con sus funciones (entrevista INEC)

En tres casos la **relación es de tipo profesional** e indirecta porque antes de ser nombrados por el presidente de la República, estas personas ocuparon otros cargos al interior de la función ejecutiva, por designación del vicepresidente, de un secretario nacional o de un ministro de Estado. Los fragmentos a continuación recogen estas trayectorias laborales.

Yo fui ministro coordinador de sectores estratégicos. Ese rol lo cumplí desde noviembre del 2012 hasta septiembre del 2016, fueron casi 4 años. Antes fui viceministro del mismo ministerio por dos años. Previamente, viceministro de telecomunicaciones casi un año y al inicio del Gobierno estuve en el Fondo de Solidaridad por más de 2 años. Te cuento todo esto para poner en contexto mi participación en el proceso de transformación en realidad no solo de CNEL, sino de todas las empresas públicas (entrevista CNEL).

Yo me hallaba dirigiendo la misión solidaria Manuela Espejo, que fue otro proyecto de mi autoría, porque esa es la verdad [...] hay que dar el valor a los líderes que estuvieron, pero también hay que saber autocalificarse [...] Yo estaba tranquilamente trabajando en ese proyecto [de la Vicepresidencia], alrededor de las personas con discapacidad cuando fui llamado por el presidente Correa para que me encargara de los temas de seguridad (entrevista ECU 911).

La SENAGUA se crea después de un proceso de trabajo y estudio que realicé en la SEPNLADES, en donde llegué a definir la necesidad de generar de una instancia rectora del agua en el país [...] La consultoría tenía por objeto dar una visión sobre cómo debía ser el manejo del recurso hídrico en el país. [...] Esto nació a raíz de una iniciativa del presidente Rafael Correa en ese momento, de mirar el aspecto territorial unido a temas del agua, a temas agrícolas y demás. [...] Entonces, el presidente dice “muy bien, organicemos esto” y yo me hago cargo, él me entrega la posibilidad de pensar en esto del agua (entrevista SENAGUA).

Finalmente, en un solo caso la persona entrevistada identifica su **relación personal** con el presidente, como motivo de su nominación.

Mi formación es técnica, yo soy médico, tengo una maestría y un doctorado en la Universidad de Illinois; luego hice un post Doctorado en la Universidad de Harvard y después trabajé un tiempo en la Universidad de Virginia y en la Universidad San Francisco. Cuando me invitó Rafael, en 2010, yo había desarrollado toda mi carrera académica en la universidad y conocía poco sobre la parte administrativa. desde el punto de vista del gobierno. Inclusive le dije a Rafael que yo no había estudiado para esa posición administrativa y él me contestó que tampoco había estudiado tampoco para ser presidente [...] Como él era mi compañero en la Universidad San Francisco y también yo le conocí en Illinois, porque él hizo su doctorado ahí. Había este un antecedente y siempre por el patriotismo que uno tiene de ayudar al país, por eso decidí aceptar (entrevista SENESCYT).

### ***Atributos y destrezas***

Mintrom (2019) propone cuatro **atributos** para caracterizar a los emprendedores políticos. En el análisis de frecuencias se observa que la credibilidad y la tenacidad están presentes en casi todos los casos, a diferencia de la agudeza social y la sociabilidad, que están prácticamente ausentes.

Respecto a la credibilidad, se verifican dos fuentes: la experiencia laboral (MCPE, MJDHC, CNEL) y los logros obtenidos durante su gestión (INEC). A continuación, dos fragmentos a manera de ejemplo.

Yo venía trabajando en reforma del Estado hace algún tiempo, desde el Programa de reforma judicial Pro justicia, que era un programa financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo, por el Banco Mundial y por la cooperación internacional. Es decir, yo tenía una visión bastante clara de las necesidades y competencias que el sector justicia debía tener (entrevista MJDHC).

Al Ecuador, durante mi gestión, se le encomendó encargos a nivel regional e internacional. Fuimos presidentes de la Conferencia Estadística de las Américas. Fuimos miembros de diferentes grupos internacionales que están bajo el paraguas de la Comisión Estadística de las Naciones Unidas. Lideramos el “Cape Town Global Action Plan” para las estadísticas sostenibles (entrevista INEC).

La tenacidad, como se evidencia en los siguientes fragmentos, está relacionada, principalmente, con las dificultades que los nominados enfrentaron, pero también con el contexto de su gestión.

Lo que te contaba un poco es que había una situación muy difícil... las estructuras reales del poder económico tanto nacional como extranjero en última instancia tenían la sartén por el mango y esas son las situaciones que, por más esfuerzos que se hacían, rebasaban la posibilidad de un tecnócrata (entrevista MCPE).

Con la hoja de ruta que teníamos en el decreto inicial había tanto, tanto por hacer. Mira, te digo, por ejemplo, un día estábamos en Sucumbíos y al día siguiente tenías que estar en Ginebra defendiendo el examen periódico universal del Ecuador y al día siguiente estabas de vuelta en Santo Domingo. Recuerdo perfectamente esas jornadas (entrevista MJDHC).

Respecto a las **destrezas**, los resultados muestran frecuencias similares, siendo la argumentación, el pensamiento estratégico y la negociación las que mejor caracterizan a los entrevistados. Los fragmentos citados muestran el ejercicio argumentativo de los nominados respecto a los cambios que emprendieron:

La voluntad política de crear el ministerio fue del presidente. Yo le expuse necesidades, yo le expuse una opinión técnica, le expuse lo inadecuado de la competencia de la Fiscalía sobre las cárceles, sobre la ausencia de una rectoría sobre derechos humanos, sobre la necesidad de generar un plan nacional de derechos humanos, sobre la necesidad de establecer una política transversal de género. En fin, yo le expuse necesidades que podían ser solventadas de una u otra manera, pero la decisión fue del presidente y, él tuvo en eso el liderazgo (entrevista MJDHC)

Yo siempre, desde mi punto de vista, me opuse hacer el registro social dentro del INEC. En el periodo anterior al mío, el INEC había realizado un registro social y se quería actualizar este registro social en el periodo en el que yo estaba. Yo fui una de las personas que se opuso... la información que recoge es pública pero no pública a nivel de conectar la data con la persona (entrevista INEC).

La destreza de negociación, aparece en diferentes contextos: en la discusión de proyectos normativos, en la fijación y control de precios o en la fusión de las empresas eléctricas. Cada uno de estos ejemplos presenta, además, a diferentes actores: el movimiento indígena, los exportadores de banano o los trabajadores públicos.

Entonces, tú tenías actores como los trabajadores que, no necesariamente se oponían, pero se preocupaban y estaban inquietos por las consecuencias que esto iba a traer y con los que había que tener canales de información permanentes e institucionales para demostrar de manera transparente lo que se estaba haciendo (entrevista CNEL).

Nosotros estábamos en permanente apertura para conversar con el sector privado grande y pequeño [...] aprovechamos mucho el tema de los gabinetes itinerantes [...] para poder oír personalmente temas específicos. Por ejemplo, el tema del precio del banano [...] había ministros y altos funcionarios del propio gobierno de Correa que estaban a favor de los exportadores, de la poderosa Asociación Nacional de Bananeros [...] En cambio, nosotros estábamos planteando que [...] tenía que respetarse el precio de sustentación para el banano (entrevista MCPE).

La nueva ley de recursos hídricos tuvo una resistencia importantísima por parte del sector indígena, concretamente la CONAIE [...] Cuando se lanza el proyecto de ley, ya creada la SENAGUA, ellos toman como bandera de reivindicación “evitar la privatización del agua”. La Constitución, estableció que el agua no podía ser privatizada y en el proyecto de ley, también, constaba que el agua no iba a ser privatizada porque era un derecho humano y porque era un sector estratégico. Sin embargo, ellos tomaron esa bandera y la táctica política les resultó muy bien (entrevista SENAGUA)

Finalmente, el pensamiento estratégico muestra las acciones desarrolladas por las personas nominadas para llevar a cabo diferentes cambios normativos (caso CNEL), organizativos (caso MJDHC) y en las políticas públicas (caso ECU 911).

[Primero] las capacidades técnicas de las personas responsables de estos procesos y sumado a un equipo técnico solvente en estos temas. Luego, jugar con los recursos que tú tienes como Ejecutivo: buscar consensos, el apoyo de la burocracia técnica, buscar recursos financieros, el tener un equipo exclusivo dedicado para trabajar en esto. [La nueva ley de empresas públicas] demandó mucha coordinación de recursos (entrevista CNEL)

Luego se pudo estructurar el orgánico funcional, el reglamento pertinente, el flujo financiero, la estructura del ministerio [...] hicimos tanto en tan poco tiempo. Hubo muchos jóvenes que se involucraron y le imprimieron un gran dinamismo [al ministerio] (entrevista MJDH).

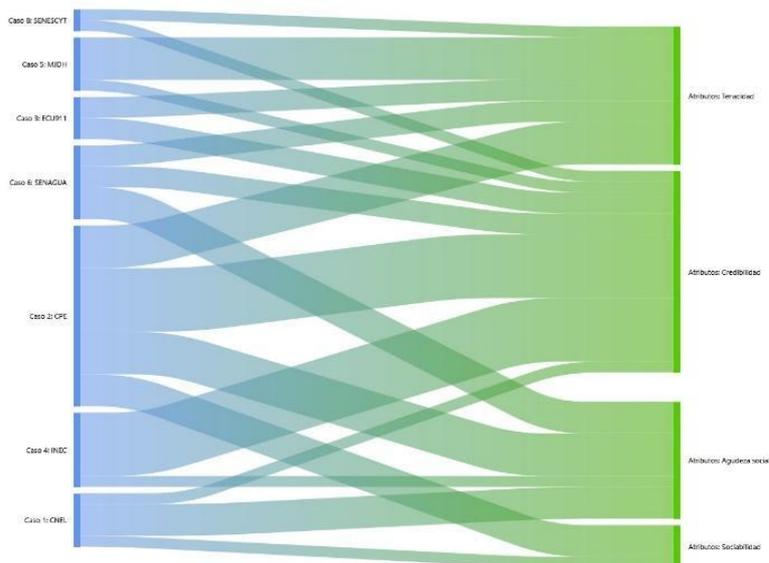
Yo le planteé al presidente que hiciera un nuevo sistema integrado de seguridad. La razón es que en las Fuerzas Armadas hay un sistema de mando y control, el C3 que significa comando, control, comunicaciones, informaciones e inteligencia [...] El reto era lograr un sistema de mando y control aplicado a seguridad ciudadana (entrevista ECU 911).

## 5. Interpretación

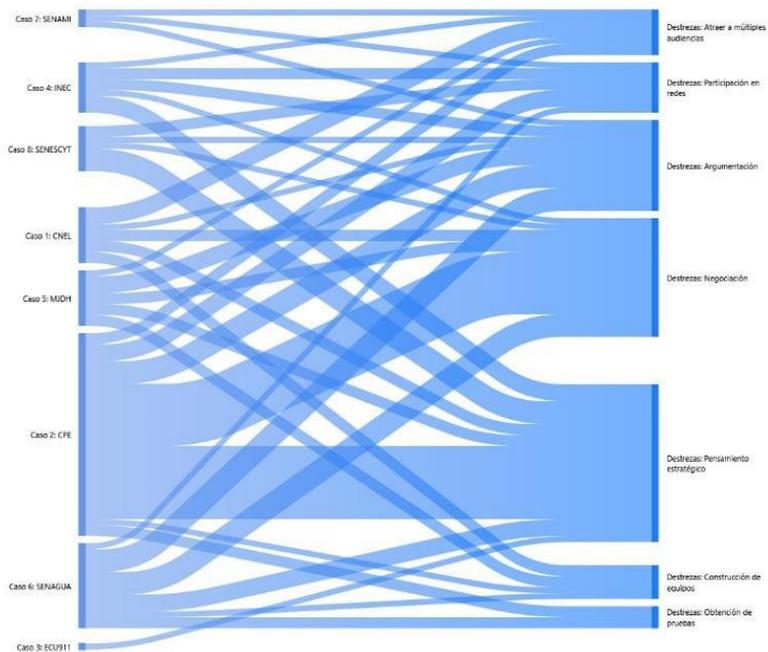
Al relacionar la frecuencia de los atributos y las destrezas, de las personas nominadas, con las otras variables del estudio, se observa que los valores más altos corresponden de dos tipos de casos: (1) Aquellos que registran formación de PhD o doctorado en el sector de las políticas públicas relativo y que tienen una relación política, más ideológica que militante, con el presidente (MCPE, MJDHC, INEC). (2) Aquellos que, sin tener una relación directa con el presidente, presentan trayectorias laborales previas al interior del ejecutivo (SENAGUA, CNEL, ECU911). Es decir, las nominaciones privilegian el mérito tanto a nivel académico

como profesional y no la confianza política. Al contrario, los casos con menor número de atributos y destrezas, corresponde a las personas con menos experiencia en la administración pública, pese a que su relación con el presidente era directa con vínculos personales o partidarios (SENAMI y SENESCYT). Los gráficos a continuación presentan estos resultados

**Gráfico 1:** Atributos por caso



**Gráfico 2:** Destrezas por caso



## Conclusiones

El capítulo se preguntó ¿Cuáles son las razones identificadas por los propios actores para su nominación? En respuesta se analizaron ocho nombramientos realizados directamente por el presidente de la República en Ecuador, durante el periodo 2007-2017. Se privilegió las entrevistas, como fuente de información, complementada con documentos y declaraciones en prensa, de los mismos actores. Se movilizaron tres conceptos claves: relación con el presidente, competencias laborales y atributos y destrezas.

Los resultados muestran que la relación personal o partidaria, con el presidente, no incidió en la nominación; de hecho, la motivación fue meritocrática, porque se privilegió la formación académica y la experiencia previa, en el sector de las políticas públicas que correspondía a su cargo. En relación al perfil de las autoridades, se encontró que la credibilidad y la tenacidad son los atributos más característicos; en tanto que la argumentación, el pensamiento estratégico y la negociación, son sus mayores destrezas. A continuación, se desarrollan los resultados y al final se presentan las fortalezas y limitaciones del estudio, así como algunas líneas para futuras investigaciones.

La relación de los altos funcionarios nombrados con el presidente Rafael Correa revistió diversas modalidades. En unos casos primó el vínculo político, más ideológico que partidario, porque los nominados compartían su visión sobre la economía, la estructura y el rol del Estado. En otros casos, los nombramientos respondieron a relaciones profesionales preexistentes, indirectas y mediadas por otros actores políticos. Estas autoridades ocuparon primero cargos de menor rango en la propia función ejecutiva, y fueron después promovidas por el presidente a posiciones de mayor jerarquía.

La formación revela el alto nivel académico del gabinete que acompañó a Rafael Correa, durante sus tres mandatos presidenciales, en Ecuador. Todos los casos analizados contaban con un título universitario, seis de los ocho nombramientos correspondían a personas con estudios de posgrado, incluyendo cuatro con doctorado o PhD. Además, se observa una estrecha relación entre las áreas de formación y los sectores de política pública de su gestión.

El análisis de los atributos y destrezas de los emprendedores políticos, propuesto por Mintrom, aporta en la caracterización del gabinete. En relación a los atributos, la credibilidad y la tenacidad presentan mayores referencias entre los nominados. La credibilidad se sustenta en su experiencia laboral previa, muchas veces en los mismos sectores donde luego emprendieron cambios y en los logros obtenidos durante su gestión. La tenacidad describe su capacidad de perseverar frente a obstáculos, dificultades y contextos adversos. En contraste, la agudeza social y la sociabilidad fueron los atributos menos presentes, lo que sugiere un estilo de gestión tecnocrático y vertical, más centrado en el conocimiento experto que en el diálogo con los sectores sociales involucrados. En las destrezas, sobresalen la argumentación, el pensamiento estratégico y la negociación. La primera para usada para justificar racionalmente sus propuestas de cambio con datos, teorías y evidencia empírica. El pensamiento estratégico, empleado para definir metas claras, identificar los recursos necesarios y trazar planes de acción en distintos

sectores como energía, agua, seguridad ciudadana o justicia. La negociación para disminuir las resistencias y lograr consensos.

Entre las fortalezas del estudio señalamos las siguientes: (a) El enfoque, porque al incorporar la visión de los propios actores, la investigación ofrece una mirada poco explorada sobre los procesos de nombramientos públicos. (b) El marco conceptual que combina literatura sobre presidentes outsiders, competencias laborales y atributos de los emprendedores políticos. (c) La utilización de datos primarios recolectados mediante entrevistas a altos funcionarios nombrados directamente por el presidente y responsables de varios cambios organizacionales relevantes en su gobierno.

La investigación también presenta limitaciones. De un lado, el número y los criterios de selección de los casos porque al ser pocos las conclusiones no pueden ser generalizables; y, al analizar únicamente los cambios “políticamente importantes” se deja fuera los nombramientos en áreas menos visibles o prioritarias. De otro lado, el sesgo de deseabilidad social y la falta de triangulación de los datos porque las respuestas de los funcionarios podrían tender a magnificar sus méritos y a minimizar otros factores como la lealtad política.

Finalmente, la investigación abre futuras líneas de investigación sobre los nombramientos al interior del poder Ejecutivo en Latinoamérica. Primero, el análisis comparado de los perfiles y criterios de nombramiento de altos funcionarios en gabinetes de diferentes gobiernos, ya sean del mismo país en distintos periodos, o entre países de la región. Segundo, el impacto de los perfiles en las políticas públicas. Es decir, en qué medida los perfiles de formación, experiencia y atributos de los nombrados influyen en el diseño, la implementación y los resultados de las políticas públicas impulsadas en los sectores bajo su responsabilidad. Finalmente, movilizar el enfoque de género y las teorías feministas para determinar posibles sesgos, barreras u oportunidades diferenciales para hombres y mujeres en el acceso a estas posiciones.

### **Bibliografía:**

Camerlo M and Pérez-Liñán A (2015). Minister Turnover, Critical Events, and the Electoral Calendar in Presidential Democracies. In: *Comparative Politics*. Vol. 47. No. 3: 315-333.

Capano G and MT Galanti (2018) Policy dynamics and types of agency: From individual to collective patterns of action In: *European Policy Analysis*, Vol. 4, No. 1.

Carreras M (2013) Presidentes outsiders y ministros neófitos: un análisis a través del ejemplo de Fujimori. In: *América Latina Hoy*. No. 64: 95-118.

CLAD: Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2016) Guía referencial iberoamericana de competencias laborales. Disponible en: <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Guia-Referencial-Iberoamericana-de-Competencias-Laborales-en-el-Sector-Publico-07-2016.pdf>

Cocciasecca S, Grossi G, Sancino A (2021) Public appointments as a tool for public governance: a systematic literature review. In: *International Journal of Public Sector Management*. Vol. 34 No. 2: 171-188.

De la Torre C (2013) El tecnopopulismo de Rafael Correa ¿Es compatible el carisma con la tecnocracia? In: *Latin American Research Review*, Vol. 48, No. 1: 24-43

Fierro-Celi F (2017) Las competencias laborales en el sector público: Un análisis desde las escuelas de competencias laborales. In: *Revisión* No. 92:108

Freidenberg F (2008) Correazos, cholocracia, populisme religieux el ingouvernabilité en Équater. In : Dabéne O (ed.) *Amérique Latine, les elections contre la démocratie?* París : Presses de Sciences Po. pp.215-236.

Freidenberg F (2012) Ecuador 2011: Revolución Ciudadana, estabilidad presidencial y personalismo político. *Revista de Ciencia Política*. 32 (1): 129 – 150.

Freidin B (2017) El uso de despliegues visuales en el análisis de datos cualitativos: ¿Para qué y cómo los diseñamos? En: *Estrategias para el análisis de datos cualitativos*. Serie: Cuadernos de Métodos.

Gibson W and Brown A (2009) *Working with Qualitative Data*. UK: SAGE.

Gobierno Nacional de la República de Ecuador (2017) *Transición de Gobierno*. Ecuador: SENPLADES.

Jara-Iñiguez I and Cedeño-Alcívar J (2020) Gestión de la rotación del personal directivo público ¿Existen buenas prácticas en la región andina? Análisis de evidencias en: Ecuador, Colombia, Perú y Bolivia. In: *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*. No. 19: 42-62

Machado JC (2007) Ecuador: el derrumbe de los partidos tradicionales. *Revista de Ciencia Política*. Vol. 27, N° esp., p. 129-147.

Meléndez C and Moncagatta P (2017) Ecuador: Una década de correísmo. *Revista de Ciencia Política*. Vol.37. N.2: 413-447

Mintrom, Michael (2019) “So you want to be a policy entrepreneur?” In: *Policy Design and Practice*, 2 (4): 307-323

Moreno C (2014) Las competencias laborales como eje fundamental de la profesionalización de los servidores públicos en Iberoamérica. Disponible en: <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Las-Competencias-Laborales-como-eje-fundamental-DOCUMENTO-07-2014.pdf>

Pachano S (2010). Ecuador: el nuevo sistema político en funcionamiento. In: *Revista de Ciencia Política*. Vol. 30. No. 2: 297–317.

Polga-Hecimovich J (2013) Ecuador: estabilidad institucional y la consolidación de poder de Rafael Correa. *Revista de Ciencia Política*. 33 (1): 135 – 160

Robalino MI and De Visscher C (2021) Quelle(s) stratégie(s) adopter pour sélectionner des cas dans une recherche qualitative? Illustration à partir d'une recherche comparative sur les changements dans la structure du pouvoir exécutif en Equateur. *Bulletin de Méthodologie Sociologique*. Vol. 152: 76-95

Robalino MI and De Visscher C (2022) Precios del petróleo y estructura del Ejecutivo durante la presidencia de Rafael Correa (Ecuador) In: *Cahiers des Amériques latines*, No. 99: 81-102

Solano S, Ulloa C, Díaz-González J (2020) ¿Con quién gobierna el populista? Un análisis de los gabinetes de Rafael Correa, Jair Bolsonaro y Nayib Bukele. In: *Anuario del Centro de Investigación y Estudios Políticos*, ISSN: 2215-2873. No. 13, enero-diciembre: 280-316.

Waterman R and Ouyang Y (2020) Rethinking Loyalty and Competence in Presidential Appointments. In: *Public Administration Review*.

Yu Ouyang Y, Haglund E and Waterman R (2016) The Missing Element: Examining the Loyalty-Competence Nexus in Presidential Appointments. In: *Presidential Studies Quarterly*